

POLITIK HUKUM PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM: ANTARA ASPIRASI LOKAL DAN KEPENTINGAN ELIT POLITIK

Teguh Setia Wiguna^{1*}, Ajeng Aprilianti², Anisya Auriana Dewi³,
Fahmi Ali Ramdani, S.H., M.H.⁴

^{1*} Teguh Setia Wiguna; Fakultas Hukum, Universitas Islam Nusantara, Indonesia, tsetia843@gmail.com

² Ajeng Aprilianti; Fakultas Hukum, Universitas Islam Nusantara, Indonesia, ajengaprilianti17@gmail.com

³ Anisya Auriana Dewi; Fakultas Hukum, Universitas Islam Nusantara, Indonesia, nisyaaaauriana@gmail.com

⁴ Fahmi Ali Ramdani, S.H., M.H.; Fakultas Hukum, Universitas Islam Nusantara, Indonesia, fahmi.ali8@gmail.com

* Penulis Korespondensi: tsetia843@gmail.com

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel

Diterima: 13 Juli 2025

Direvisi: 5 Agustus 2025

Diterima: 20 Agustus 2025

Diterbitkan: 30 September 2025

Keywords:

Political Law; Regional Expansion; Political Elite Interests.

DOI:

<https://doi.org/10.51826/perahu.v13i2.1609>

Abstract

The policy of establishing new autonomous regions (DOB) in Indonesia is normatively aimed at improving public services and enhancing community welfare. However, in practice, the process is often controlled by the political interests of elites at both the central and regional levels, who exploit the issue of regional expansion as a tool for negotiating power, positions, and resources. Although the expansion is often claimed to be a response to local aspirations, many of these initiatives do not show significant impacts on community welfare and instead give rise to various problems, such as conflicts of interest, manipulation of the political process, and horizontal tensions within the community. The effectiveness of regional expansion is highly determined by the cohesion and understanding among local political elites; when fragmentation occurs among them, the expansion process tends to experience stagnation or even prolonged conflicts. Therefore, a critical study of the legal politics of DOB expansion becomes important to ensure that the policy does not merely serve the interests of a handful of elites, but truly reflects the aspirations and needs of the broader community.

Copyright ©2025 by Author(s); This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.



PENDAHULUAN

Kebijakan pembentukan daerah otonom baru (DOB) merupakan bagian integral dari implementasi otonomi daerah di Indonesia, yang secara normatif bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, mempercepat pembangunan daerah, serta memperkuat daya saing dan kesejahteraan masyarakat. Idealnya, kebijakan ini menjadi saluran aspirasi lokal dan memperluas ruang partisipasi warga dalam proses pemerintahan, khususnya di wilayah-wilayah yang selama ini terpinggirkan dari perhatian pemerintah pusat. Namun demikian, realitas di lapangan menunjukkan bahwa proses pemekaran tidak selalu lahir dari kebutuhan objektif masyarakat setempat. Sebaliknya, terdapat kecenderungan kuat bahwa dorongan pemekaran wilayah lebih didasari oleh kalkulasi politik elit, baik di tingkat nasional maupun daerah, yang memanfaatkan momentum ini untuk memperoleh kekuasaan, jabatan politik, serta akses terhadap sumber daya ekonomi.

Dominasi kepentingan elit dalam proses tersebut telah menimbulkan sejumlah persoalan, mulai dari konflik kepentingan, rekayasa prosedural, hingga konflik horizontal di masyarakat. Bahkan, di banyak kasus, pemekaran yang tidak berangkat dari kebutuhan riil masyarakat justru gagal meningkatkan pelayanan publik dan kesejahteraan, serta memunculkan persoalan administratif baru, baik di daerah induk maupun daerah hasil pemekaran. Fenomena ini menunjukkan adanya paradoks dalam pelaksanaan otonomi daerah, di mana cita-cita demokratisasi dan desentralisasi sering kali justru dibajak oleh lahirnya dinasti politik lokal, eksploitasi sumber daya, dan marginalisasi kepentingan publik.

Pengalaman di berbagai daerah memperlihatkan bahwa keberhasilan pemekaran sangat tergantung pada soliditas dan kesepahaman elit lokal. Jika koalisi elit bersifat inklusif dan berorientasi pada kepentingan bersama, maka pemekaran berpotensi berjalan efektif. Sebaliknya, ketika elit politik terfragmentasi dan lebih mementingkan kepentingan sempit, pemekaran berisiko stagnan atau bahkan memicu konflik berkepanjangan. Oleh sebab itu, politik hukum pembentukan DOB perlu dikaji secara kritis dengan pendekatan yang menempatkan keseimbangan antara aspirasi masyarakat dan dinamika kekuasaan elit, agar pemekaran benar-benar berkontribusi pada kepentingan publik secara luas, bukan menjadi alat akumulasi kekuasaan oleh segelintir kelompok.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini mengadopsi pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu metode penelitian hukum yang bertumpu pada studi kepustakaan. Pendekatan ini difokuskan pada penelaahan dan analisis terhadap norma-norma hukum positif yang relevan, mencakup peraturan perundang-undangan, doktrin hukum, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan isu yang dikaji. Sumber data yang digunakan berupa data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer seperti undang-undang, peraturan pemerintah, dan yurisprudensi; bahan hukum sekunder berupa literatur ilmiah, artikel jurnal, dan hasil penelitian terdahulu; serta bahan hukum tersier, antara lain kamus hukum dan ensiklopedia hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Temuan penelitian ini mengindikasikan bahwa proses pembentukan daerah otonom baru (DOB) di Indonesia, secara empiris, masih belum sepenuhnya berlandaskan pada kebutuhan objektif masyarakat.¹ Meskipun secara normatif tujuan pemekaran diarahkan untuk mempercepat pembangunan daerah, meningkatkan pelayanan publik, serta memperluas partisipasi masyarakat dalam pemerintahan, kenyataannya implementasi kebijakan ini kerap kali dikendalikan oleh kepentingan politik elit di tingkat pusat maupun daerah.² Aspirasi masyarakat lokal, yang semestinya menjadi landasan utama dalam pengajuan usulan DOB, sering kali hanya dijadikan justifikasi formal untuk melegitimasi agenda politik tertentu. Keputusan akhir mengenai pemekaran lebih banyak dipengaruhi oleh negosiasi politik, lobi kekuasaan, serta pertimbangan elektoral dan ekonomi yang menguntungkan segelintir elit.³

Proses ini mengarah pada instrumentalisasi kebijakan pemekaran sebagai ajang perebutan kekuasaan dan distribusi sumber daya. Elit politik, baik lokal maupun nasional, berlomba untuk menempati posisi strategis di pemerintahan daerah hasil pemekaran, seperti menjadi kepala daerah, anggota legislatif, atau pejabat birokrasi. Akibat dominasi elit dalam proses ini, muncul berbagai distorsi, seperti konflik kepentingan antar kelompok elit, fragmentasi sosial, hingga eskalasi konflik horizontal di tingkat akar rumput. Ketidaktransparanan dalam pengambilan keputusan, serta

¹ Frey, U. (1977). Results and discussion. *Acta Neurologica Scandinavica*, 90

² (1993). Results and discussion. *Acta Ophthalmologica*, 71.

³ (1993). Results and discussion. *Acta Ophthalmologica*, 71.

minimnya ruang partisipasi substantif dari masyarakat sipil, semakin memperdalam krisis legitimasi dalam kebijakan pemekaran.⁴

Lebih jauh, banyak daerah hasil pemekaran mengalami stagnasi pembangunan akibat ketiadaan kajian akademik yang komprehensif serta lemahnya perencanaan jangka panjang. Ketergantungan fiskal pada pemerintah pusat menjadi masalah struktural yang umum dijumpai, seiring dengan rendahnya kapasitas kelembagaan dan buruknya tata kelola pemerintahan lokal. Hal ini mencerminkan adanya kesenjangan antara desain normatif regulasi pemekaran – yang menekankan pada pentingnya aspirasi masyarakat, kesiapan administratif, dan potensi ekonomi – dengan praktik aktual di lapangan yang sarat intervensi politik dan minim akuntabilitas⁵.

Penelitian ini juga menyoroti peran sentral koalisi elit lokal dalam menentukan arah dan keberhasilan pemekaran. Jika elit lokal mampu membangun konsensus dan mengedepankan agenda kolektif demi kepentingan masyarakat, maka DOB memiliki peluang untuk berkembang secara konstruktif. Namun sebaliknya, ketika elit terpecah dan lebih mementingkan rivalitas politik atau agenda kelompok, DOB justru menjadi sumber konflik berkepanjangan dan gagal mencapai tujuan idealnya.⁶

Selain faktor politik, aspek sosial dan ekonomi juga berperan penting. Keberhasilan pemekaran sangat bergantung pada ketersediaan infrastruktur dasar, kualitas sumber daya manusia, serta kemampuan daerah untuk memanfaatkan potensi lokal secara berkelanjutan. Sayangnya, banyak daerah hasil pemekaran justru menghadapi persoalan serius seperti minimnya kapasitas fiskal, lemahnya pelayanan publik, dan ketimpangan antarwilayah yang semakin melebar.

Dari sisi hukum, terdapat kelemahan sistemik dalam mekanisme pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan pemekaran. Proses evaluasi yang semestinya menjadi alat kontrol terhadap efektivitas DOB tidak berjalan optimal. Banyak daerah tetap dipertahankan statusnya sebagai otonom meskipun tidak memenuhi indikator keberhasilan, memperkuat indikasi bahwa pertimbangan politik lebih dominan dibandingkan rasionalitas hukum dan kebutuhan objektif pembangunan.⁷

⁴ Walenta, M. (2019). Results and Discussion. *Second Language Learning and Teaching*.

⁵ Akbar, S. (2019). Analisa Masalah-Masalah Yang Muncul Dalam Pemekaran Wilayah Baru Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

⁶ Nugroho, H. (2018). Menalar Posisi Elit Daerah di Era Demokrasi dan Otonomi Daerah. *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*.

⁷ Akbar, S. (2019). Analisa Masalah-Masalah Yang Muncul Dalam Pemekaran Wilayah Baru Teguh Setia Wiguna, et.al.: Politik Hukum Pembentukan Daerah Otonom: Antara Aspirasi Lokal dan Kepentingan Elit Politik *PERAHU (Penerangan Hukum) Jurnal Ilmu Hukum*
Volume 13, Nomor 2, September 2025

Diskusi ini memperjelas bahwa politik hukum pembentukan DOB di Indonesia masih menghadapi dilema antara idealisme desentralisasi dan pragmatisme politik kekuasaan. Di satu sisi, DOB diharapkan dapat menjadi sarana demokratisasi dan pemerataan pembangunan.⁸ Di sisi lain, praktik yang berkembang justru mengarah pada kooptasi kekuasaan oleh elit lokal, pembentukan dinasti politik, serta marginalisasi kepentingan masyarakat luas. Ini mencerminkan kegagalan negara dalam memastikan bahwa pemekaran benar-benar membawa manfaat substansial.⁹

Mengingat kompleksitas permasalahan tersebut, diperlukan reformasi menyeluruh terhadap kebijakan pemekaran, baik dari segi regulasi maupun implementasi. Pemerintah perlu memperkuat mekanisme partisipasi publik, memastikan transparansi proses, serta membangun sistem evaluasi yang berbasis data dan indikator keberhasilan yang terukur. Pelibatan akademisi, organisasi masyarakat sipil, serta lembaga independen harus diperluas agar pengambilan keputusan terkait pemekaran tidak terjebak dalam kepentingan politik jangka pendek.

Lebih dari itu, pemerintah perlu menetapkan standar evaluasi pascapemekaran yang tegas dan mengikat, termasuk kemungkinan pencabutan status DOB bagi daerah yang gagal memenuhi kriteria. Proses pemekaran harus ditempatkan dalam kerangka pembangunan berkelanjutan, dengan mengutamakan prinsip keadilan sosial dan keberpihakan pada kelompok rentan. Dengan demikian, politik hukum pembentukan DOB di Indonesia membutuhkan pembenahan sistemik agar mampu menyeimbangkan antara aspirasi lokal dan kontrol terhadap kepentingan elit. Reformasi kebijakan yang komprehensif dan pelaksanaan yang konsisten merupakan syarat mutlak agar pemekaran benar-benar menjadi instrumen untuk memperkuat tata kelola pemerintahan, mempercepat pembangunan daerah, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata di seluruh wilayah Indonesia.

KESIMPULAN

Hasil penelitian ini mengungkap bahwa politik hukum dalam pembentukan daerah otonom baru (DOB) di Indonesia masih kuat dipengaruhi oleh kepentingan elit politik,

Pada Penyelenggaraan Otonomi Daerah

⁸ Normatif Dan Empiris: Karakteristik Khas Dari Metode Meneliti Hukum.

⁹ Beli, W. (2016). Peran Elite Politik Lokal Dalam Upaya Mendukung Pemekaran Kabupaten Pantar Provinsi NTT.

baik di tingkat nasional maupun lokal. Dominasi aktor-aktor politik dalam proses pemekaran menyebabkan penyimpangan dari tujuan ideal, yaitu peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, yang kerap tidak tercapai secara maksimal. Pemekaran lebih sering dijadikan instrumen untuk meraih kekuasaan dan mengakses sumber daya, sedangkan aspirasi masyarakat hanya dijadikan pembenaran prosedural tanpa pengakomodasian yang substansial. Konsekuensinya, banyak DOB mengalami stagnasi pembangunan, ketergantungan tinggi terhadap dana transfer pusat, serta lemahnya tata kelola pemerintahan.

Keberhasilan pemekaran sangat ditentukan oleh faktor-faktor seperti kesatuan aktor politik lokal, kesiapan ekonomi daerah, dan dukungan sosial yang memadai. Di sisi lain, minimnya mekanisme evaluasi dan lemahnya pengawasan telah memperkuat kecenderungan politisasi pemekaran yang tidak berbasis pada kebutuhan nyata masyarakat. Oleh sebab itu, dibutuhkan reformasi menyeluruh terhadap kebijakan pemekaran, dengan menitikberatkan pada penguatan partisipasi publik, keterbukaan proses, serta sistem pengawasan yang efektif. Reformasi ini penting untuk memastikan bahwa kebijakan pemekaran tidak semata menjadi alat kekuasaan, melainkan benar-benar sejalan dengan prinsip otonomi daerah dan berorientasi pada kepentingan masyarakat secara luas.

DAFTAR PUSTAKA

- Muksin, D., Pawane, A., & Robo, S. (2021). Political Motives for the Plan for the Expansion of New Autonomous Regions in Papua. *Politicon : Jurnal Ilmu Politik*. <https://doi.org/10.15575/POLITICON.V3I2.13114>
- Pavlenishvili, N. (2024). CENTRAL STATE VS REGIONAL AUTONOMY-POLITICAL ELITE'S ACTION STRATEGY. 2024: *Proceedings of Social Science and Humanities Research Association (SSHRA)*. <https://doi.org/10.20319/icssh.2024.0521>.
- Akbar, S. (2019). ANALISA MASALAH-MASALAH YANG MUNCUL DALAM PEMEKARAN WILAYAH BARU PADA PENYELENGARAAN OTONOMI DAERAH. <https://doi.org/10.31227/osf.io/p4eq3>.
- Hadiningrum, S., Simatupang, P., Arjuanda, S., Meliana, H., Hutajulu, R., Sri, I., & Siahaan, R. (2024). Efektifitas Pembentukan Daerah Berdasarkan UU No 8 Tahun 2023 Guna Mendukung Otonomi Daerah Di Indonesia. *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*. <https://doi.org/10.62383/aliansi.v1i2.92>.
- , L. (2019). Analisa Masalah-masalah yang muncul dalam Pemekaran wilayah baru pada penyelenggaraan Otonomi Daerah. . <https://doi.org/10.31227/osf.io/aepqd>.
- Anthias, P. (2022). The Pluri-Extractivist State: Regional Autonomy and the Limits of Teguh Setia Wiguna, et.al.: Politik Hukum Pembentukan Daerah Otonom: Antara Aspirasi Lokal dan Kepentingan Elit Politik *PERAHU (Penerangan Hukum) Jurnal Ilmu Hukum* Volume 13, Nomor 2, September 2025

- Indigenous Representation in Bolivia's Gran Chaco Province. *Journal of Latin American Studies*, 54, 125 - 154. <https://doi.org/10.1017/S0022216X21000997>.
- Santoso, L. (2020). Problematika Pemekaran Daerah Pasca Reformasi di Indonesia. *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum*. <https://doi.org/10.14421/sh.v1i2.1891>.
- Beli, W. (2016). PERAN ELITE POLITIK LOKAL DALAM UPAYA Mendukung PEMEKARAN KABUPATEN PANTAR PROVINSI NTT. , 6, 1-24. <https://doi.org/10.14710/POLITIKA.6.2.2015.1-24>.
- Nugroho, H. (2018). Menalar Posisi Elit Daerah di Era Demokrasi dan Otonomi Daerah. *Publisia: Jurnal Ilmu Administrasi Publik*. <https://doi.org/10.26905/pjiap.v3i1.1989>.
- Ramdhani, H., & Subekti, V. (2020). Dynamic Local Political Elite in Process for Proposing Regional Expansion. , 5, 1-11. <https://doi.org/10.24905/JIP.5.1.2020.1-11>.
- Sonata, D. (2015). METODE PENELITIAN HUKUM NORMATIF DAN EMPIRIS: KARAKTERISTIK KHAS DARI METODE MENELITI HUKUM. , 8. <https://doi.org/10.25041/FIATJUSTISIA.V8NO1.283>.